L-047E
C.2.

THE DEVELOPMENT OF THE PUBLIC SECTOR FINANCIAL STATISTICS SYSTEM

Prepared by: Public Finance Division
Statistics Canada

THE DEVELOPMENT OF THE PUBLIC SECTOR FINANCIAL STATISTICS SYSTEM

In the Introduction to our paper on "The Framework of the Public Sector" we identified a number of tasks as necessary prerequisites to the implementation of a system of financial statistics for the Public Sector. These tasks are:-

- design of the framework;
- identification and classification of the components of the framework;
- identification of user requirements;
- selection of appropriate statistical systems;
- allocation of production responsibilities;
- development of operating systems;
- implementation of the Public Sector Financial Statistics System;
- historical revision of existing FMS and other statistics to accord with PSFSS.

In the expectation that agreement on the main framework of PSFSS will be achieved at the next meeting of the Federal-Provincial Committee on Government Statistics in March, 1984, this paper contains suggestions for tackling the remaining tasks. These are only suggestions, however, and we welcome any and all proposals for more expeditious or efficacious means of completing the development.

1. Identification and classification of the components of the Framework

Ideally this would be accomplished through a census of the Public Sector; unfortunately, cost, lack of physical resources plus the time needed to mount such an operation appear to rule this out for the foreseeable future. The following are proposed as alternatives.

(a) Many of the entities identified and classified in the Financial Management System (FMS) will require re-classification. We suggest that Public Finance Division (PFD) propose new classifications for review by members of the Committee or by other knowledgeable persons designated by them. Any resulting differences of opinion can be resolved by discussion.

(b) Entities not included in the FMS framework but which must be identified for PSFSS purposes pose a greater problem. We propose, firstly to tap the resources of other Divisions within Statistics Canada e.g. Health Division publishes annually a complete list of Canadian hospitals and special care facilities (Cat. 83-201). Secondly, many of these entities can probably be identified by PFD from a review of federal, provincial and territorial transfers in the various public accounts. These can then be classified in the same way as existing entities. However, because of the sheer volume of local government financial reports, a similar search to identify entities related only to local governments does not appear feasible. Similarly, a survey of local governments asking them to identify public institutions which they support appears to require greater

resources than are likely to be available. There are, thirdly, a number of national associations of "volunteer" organisations which probably belong in the Public Institutions Sub-Sector which may provide useful information. Fourthly, we propose to raise this topic at the next meeting of the Intergovernmental Conference on Local Government Information Development.

2. Identification of User Requirements

Obviously identification of users of public sector financial statistics must precede identification of their requirements. We can, of course, identify existing subscribers to Statistics Canada publications in the FMS and other series. These subscribers can be circularised for their views on the Public Sector Project and the type of statistical information they would like to obtain on its financial activities. We know from enquiries, however, that there are potential users who are unaware of the existing FMS series and it seems reasonable to assume that a market exists for PSFSS beyond the existing FMS subscribers. To assist us to identify this group of potential users and their needs we shall be launching an information campaign next year aimed primarily at business, union, academic and other national associations. This campaign will also solicit "wish-lists" of statistical information from potential users.

It is probable - indeed, almost certain - that the total amount of information requested will be beyond our ability to supply it except in the long run and under the most favourable circumstances both in terms of data supply and processing resources. Nevertheless, once an inventory of

users' potential requirements is available it will be possible to rank them and to design an overall development program. This will ensure that the most important and urgent requirements receive immediate attention; at the same time, knowing the full range of information that may eventually have to be provided, designers can incorporate facilities for growth into the first or basic data handling systems. (Note, this term is intended to include data capture and dissemination as well as the processing commonly thought of in conjunction with "systems").

3. Selection of Appropriate Statistical Systems

Having discovered what the customers want and established priorities for satisfying them, we must then decide on the appropriate formats for packaging the information to be produced. The sources for financial statistics are primarily the financial reports of the entities in the framework of the system. Obviously the type of accounting underlying those financial reports will be an important factor in the kind of statistical system employed. In the Public Sector, while there are many individual variations, three main systems are employed. These are what may be termed the general government system, the fund accounting system and the commercial accounting system. The general government system as employed by the federal, provincial and territorial administrations for their core operations is also known as the modified cash system. Fund accounting is employed by local administrations and by some public institutions while public corporations and the remaining public institutions use variations on the commercial accounting system.

FMS as presently constituted covers all three systems. In fact FMS is not a unitary system since the concepts and classifications it uses for general government revenue and expenditure statistics differ significantly from those it uses for the corresponding government enterprise statistics. There are also differences in asset and liability classifications between the two universes, although these are less significant.

On the face of it, therefore, the dual FMS could form the basis for the PSFSS. However, there are two problems. FMS deals with fund accounting data by recasting them into general government forms. Users of fund accounting data, accordingly, cannot relate FMS statistics to their everyday operations. Similarly, commercial accounting data for special funds are also translated into general government forms. FMS has an added disadvantage for local governments in that statistics for all types of local government are presented only in consolidated form at the provincial or territorial level.

If it is to achieve maximum utility PSFSS must provide statistics in forms to which those suppliers of data, who are or can be users, can relate. Consequently, while FMS appears to offer a basis for the new system this latter must also include the ability to present data in forms which relate to fund accounting. In addition, we have emphasized from the start of this project that PSFSS must be flexible enough to permit users to construct variations on its basis framework, i.e. to regroup data for entities which are in separate parts of the main system. This flexibility, we suggest, requires the inclusion in the new system of two

features - a much lower level of initial aggregations than FMS and clearly established procedures for translating statistics derived from one type of accounting system into another.

The breakdown in Appendix A to "The Framework of the Public Sector" which is reproduced in this paper is a possible approach to the first feature. We envisage, for example, that separate series will be available for each box in the framework and that these will be consolidated from the bottom up. Furthermore there will be separate aggregations by province or territory for non-federal entities. We believe that any lower level of aggregation would add unreasonable cost and complexity to what is going to be a very large system.

- The establishment of standard translation systems for moving between general government financial statistics, fund accounting statistics and commercial financial statistics requires the refining and standardising of techniques now in use in Statistics Canada. While this will entail a fair amount of work it is not expected to involve major difficulties.

4. Allocation of Production Responsibilities

At present much of the statistical data for the major components of PSFSS is being produced by Statistics Canada. Admittedly the financial statistics produced by subject matter divisions other than PFD are generally less detailed than will be required for PSFSS and, in certain cases, do not conform with the concepts and classifications likely to be used in the new system. It seems logical, therefore, to propose that

these other divisions assume responsibility for producing statistics covering their existing spheres of observation for incorporation in PSFSS. In addition these spheres of observation should be extended to include any components of the Public Sector for which Statistics Canada does not now produce identifiable detailed statistics i.e. as distinct from the massive aggregations incorporated in the System of National Accounts.

However, while there may be some justice in dumping all production responsibilities for public sector financial statistics in Statistics Canada's lap since the project was proposed by them, it is worth considering whether a more decentralized production system might not be more effective and, eventually, more useful. For example, no province (or territory) now produces its budget or public accounts in conformity with FMS. However officials in the provincial finance departments make a "quick and dirty" translation of budgetary and actual financial data into FMS for incorporation in the "Green Book" which forms the statistical basis for financial discussions between the federal and provincial governments. At the same time other provincial and territorial departments produce financial statistics for various components of the Public Sector at a much finer level of detail than that envisaged for PSFSS.

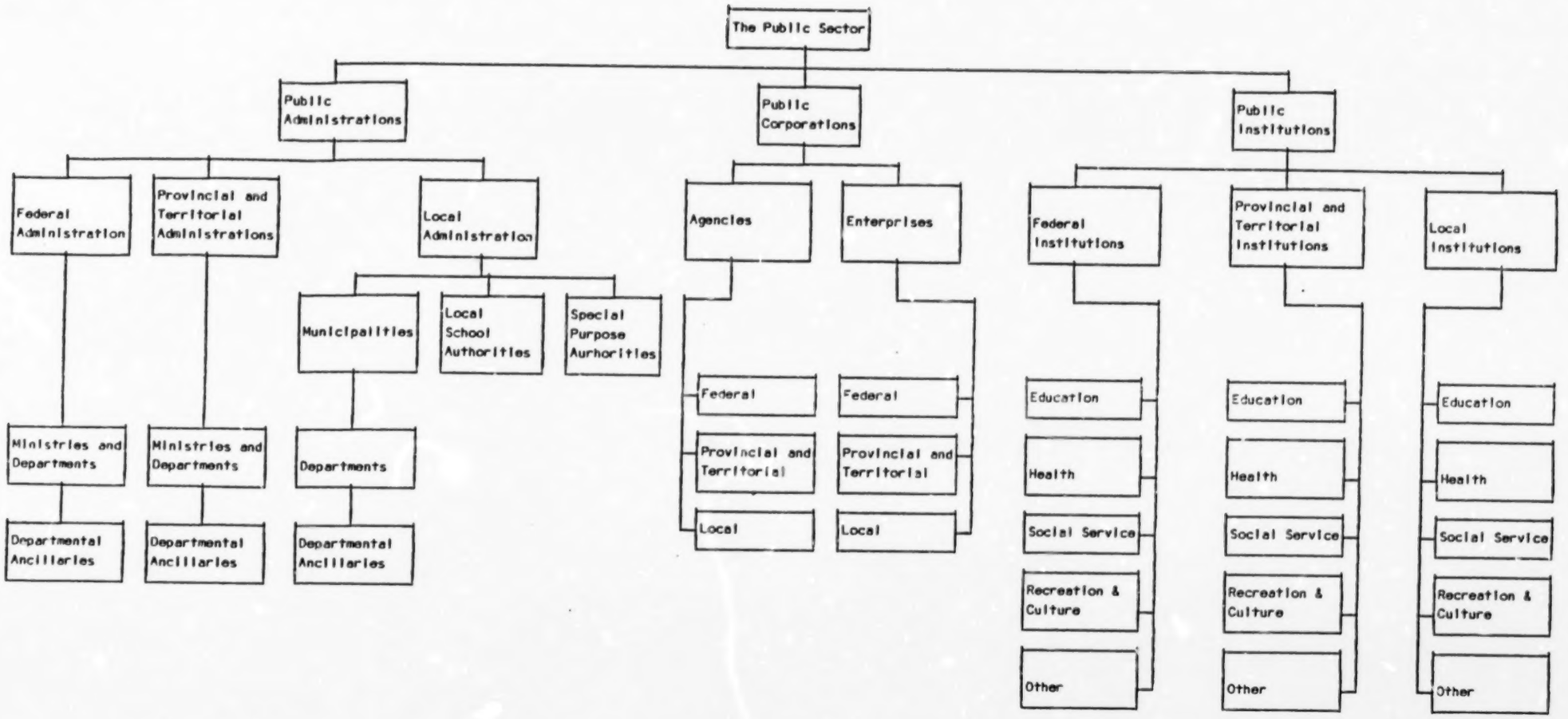
We propose, therefore, that consideration be given to allocating responsibility for producing PSFSS data up to individual provincial and territorial aggregation levels with the provinces and territories while

federal data and final assembly and operation of the full system remain with Statistics Canada. A prototype of such a system already exists within the federal government. Departments use a double coding system which gives extremely fine detail for their internal purposes and, at the same time, the more aggregate information required by PFD. It may be objected that such a decentralized system would require provinces and territories to undertake large expenditures to acquire resources and expertise they do not now possess. Conversely a decision to adopt decentralized processing would noticably enhance the statistical production capabilities of these governments. Naturally such a decentralization would not happen overnight but, like the other tasks in the development of PSFSS it could be established at the outset as one of the objectives of the project in the longer term.

5. Other Tasks

Completion of the tasks outlined above and reaching decisions on the questions they raise or imply is likely to occupy at a minimum the next eighteen months to two years. Development of the mechanics of data handling, decisions on when the various components of PSFSS will become operational and the necessary historical revision of existing series or development of links between those series and PSFSS are matters which will require detailed consideration later. However it is important that they be kept in mind when decisions and actions are taken in the near term which will affect them eventually.

Appendix A The Main Framework



L-047F
c.2

ÉLABORATION DU

SYSTÈME DE STATISTIQUES FINANCIÈRES DU SECTEUR PUBLIC

Division des finances publiques
Statistique Canada

ÉLABORATION DU SYSTÈME DE STATISTIQUES FINANCIÈRES DU SECTEUR PUBLIC

Dans l'introduction de notre document portant sur le cadre du secteur public, nous avons exposé un certain nombre de tâches constituant des préalables à la mise en oeuvre d'un système de statistiques financières du secteur public. Ces tâches consistent à:

- concevoir le cadre;
- déterminer et classer les éléments du cadre;
- définir les besoins des utilisations;
- choisir des systèmes statistiques appropriés;
- mettre au point des systèmes d'exploitation;
- mettre en oeuvre le système de statistiques financières du secteur public; et
- réviser les statistiques existantes du SGF et d'autres systèmes afin qu'elles soient conformes au SSFSP.

Tablant sur l'hypothèse que l'accord des participants se fera sur le cadre principal du SSFSP à la prochaine réunion du Comité fédéral-provincial des administrations publiques, en mars 1984, ce document propose un certain nombre de mesures pour s'attaquer aux tâches restantes. Il ne s'agit toutefois que de suggestions; nous recevrons bien volontiers toute proposition présentant une façon plus rapide ou plus efficace de mener à terme l'élaboration du système.

1. Définition et classification des éléments du cadre

Dans l'idéal, cette tâche devrait prendre la forme d'un recensement du secteur public; malheureusement, le coût de l'opération, le manque de ressources matérielles et le temps nécessaire à l'organisation d'une telle tâche semblent exclure cette possibilité pour l'avenir prévisible. Voici les solutions de rechange que nous proposons.

(a) Nombre des entités définies et classées dans le Système de gestion financière (SGF) devront faire l'objet d'une nouvelle classification. Nous proposons que cette dernière soit proposée par la Division des finances publiques (DFP) afin d'être étudiée par les membres du Comité ou d'autres personnes compétentes désignées par eux. Toute divergence d'opinion pourrait être réglée par voie de discussion.

(b) Les entités qui ne font pas partie du SGF mais doivent être identifiées dans le SSFSP posent un problème plus important. Nous proposons de faire appel dans un premier temps aux autres divisions de Statistique Canada; p. ex., la Division de la santé publie chaque année une liste complète des hôpitaux et établissements de soins spéciaux au Canada (publ. no. 83-201). En second lieu, la DFP pourrait probablement trouver nombre de ces entités en examinant, dans les divers comptes publics, les transferts fédéraux, provinciaux et territoriaux. Ces éléments pourraient alors être classés de la même façon que les entités existantes. Cependant, en raison du volume considérable des rapports financiers des admnistrations locales, une recherche du même genre visant à déceler les entités liès uniquement

à ces administrations ne semble pas faisable. De même, un sondage effectué auprès des administrations locales pour leur demander d'indiquer les institutions publiques auxquelles elles apportent leur soutien semble exiger plus de ressources qu'on n'en dispose. Il existe en troisième lieu un certain nombre d'associations ou fédérations nationales d'organismes "bénévoles" qui appartiennent probablement au sous-secteur des institutions publiques et pourraient fournir des renseignements utiles. En quatrième lieu, nous proposons d'évoquer cette question à la prochaine réunion de la Conférence intergouvernementale sur l'élaboration de données relatives aux administrations locales.

2. Définition des besoins des utilisateurs

De toute évidence, il faut déterminer quels sont les utilisateurs des statistiques financières du secteur public avant de cerner leurs besoins. Nous pouvons bien entendu trouver les abonnées actuels aux publications de Statistique Canada pour le SGF et les autres séries. On pourrait demander à ces abonnés leur point de vue sur le projet du secteur public et le genre de renseignements statistiques qu'ils aimeraient obtenir sur ses activités financières. Nous savons cependant, d'après les demandes de renseignements reçues, qu'il existe des utilisateurs en puissance qui ne connaissent pas les séries existantes du SGF, si bien qu'on peut raisonnablement supposer que les abonnés existant au SGF ne représenteraient qu'une partie du marché du SSFSP. Pour nous aider à définir ce groupe d'utilisateurs en puissance ainsi que leurs besoins, nous lancerons l'an prochain une campagne d'information axée principalement sur les associations

nationales, syndicales, universitaires et autres. Cette campagne demandera aussi aux utilisateurs puissance d'indiquer les renseignements statistiques qu'ils voudraient obtenir.

Il est -- et en fait presque certain -- que l'ensemble des renseignements souhaités dépassera nos capacités, sauf à long terme et dans les conditions les plus favorables, tant sur le plan de la fourniture de données que sur celui des ressources de traitement. Néanmoins, une fois que nous disposerons d'un inventaire des besoins en puissance des utilisateurs, nous pourrons les classer par order afin d'établir une programme global de mise en oeuvre. Ce processus permettra d'accorder une attention immédiate aux besoins les plus importants et les plus urgents; simultanément, la connaissance de toute la gamme des renseignements susceptibles d'être exigés à terme permettra d'incorporer des mécanismes d'expansion au système de base ou au premier système de traitement des données. (A noter que cette expression désigne la saisie et la diffusion de données, ainsi que les opérations de traitement généralement associées aux "systèmes".)

3. Choix de systèmes statistiques appropriés

Après avoir trouvé ce que veulent les clients et établi un ordre de priorité pour les satisfaire, nous devrons choisir la forme sous laquelle devront être produits les renseignements. Les sources de statistiques financières sont essentiellement les rapports financiers des entités comprises dans le cadre du système. La forme de comptabilité utilisée dans ces rapports financiers exercera de toute évidence une influence importante sur la nature du système statistique employé. Dans le secteur

public, même s'il existe de nombreuses variantes individuelles, trois grands systèmes sont utilisés. Ce sont le système de l'administration générale, le système de comptabilité par fonds et le système de comptabilité commerciale. Le système de l'administration générale, tel qu'il est employé par les administrations fédérale, provinciales et territoriales pour l'essentiel de leurs activités, est aussi appelé comptabilité de caisse modifiée. La comptabilité par fonds est utilisée par les administrations locales et certaines institutions publiques, tandis que les sociétés publiques et les institutions publiques restantes appliquant des variantes de la comptabilité commerciale.

Le SGP, sous sa forme actuelle, englobe les trois systèmes. En fait, le SGF n'est pas un système unitaire, puisque les principes et les catégories qu'il retient pour les statistiques de recettes et de dépenses de l'administration générale diffèrent sensiblement de ceux qu'il utilise pour les statistiques correspondantes des entreprises publiques. Des différences existent également -- encore qu'elles soient moins importantes -- entre les deux univers au niveau des éléments d'actif et de passif.

De prime abord, il semble donc que le SGF pourrait former la base du SSFSP. Il y a cependant deux problèmes. Le SGF traite les données de comptabilité par fonds en les covertissant dans le cadre de l'administration générale. Aussi ceux qui utilisent les données de la comptabilité par fonds ne peuvent-ils faire le lien entre les statistiques du SGF et leurs opérations quotidiennes. De même, les données de comptabilité commerciale applicables à certains fonds sont elles aussi converties dans le système de l'administration générale. Le SGF a cet inconvénient supplé-

mentaire, dans le cas des administrations locales, que les statistiques relatives à toutes les catégories d'administrations locales ne sont présentées que sous forme consolidée, au niveau provincial ou territorial.

Pour avoir une utilité maximale, le SSFPS doit fournir des statistiques sous des formes qui permettent aux fournisseurs de données, qui sont ou peuvent être des utilisateurs, d'en tirer profit. Par conséquent, même si le SGF semble pouvoir servir de base au nouveau système, ce dernier doit pouvoir produire des données sous des formes qui se rattachent à la comptabilité par fonds. De plus, nous avons bien souligné dès le début du projet que le SSFPS devrait être suffisamment souple pour permettre aux utilisateurs d'établir des variantes du cadre principal, c'est-à-dire de regrouper des données correspondant à des entités qui relèvent de parties différentes du système principal. Cette exigence de souplesse oblige, selon nous, à doter le nouveau système de deux caractéristiques: un niveau d'agrégation initiale beaucoup moins élevé que celui du SGF et des méthodes bien établies pour passer d'un système comptable à un autre.

La ventilation du cadre du secteur public qui est fournie sous forme graphique à l'annexe A constitue une façon possible d'aborder la première caractéristique. Nous envisageons par exemple de produire des statistiques distinctes pour chaque case de l'organigramme et de les regrouper de bas en haut. Il y aurait de plus une agrégation distincte, par province ou territoire, des entités non fédérales. Nous estimons qu'un niveau plus bas d'agrégation accroîtrait exagérément le coût et la complexité d'un système qui aura déjà une ampleur considérable.

L'établissement de systèmes uniformisés de conversion permettant de passer des statistiques financières de l'administration générale à celles de la comptabilité par fonds et de la comptabilité commerciale obligera à affiner et à uniformiser les techniques actuellement employées à Statistique Canada. Il s'agit d'un travail assez considérable, qui ne devrait cependant pas se heurter à des difficultés de taille.

4. Répartition des responsibilités de production

À l'heure actuelle, nombre des statistiques relatives aux principaux éléments du SSFPS sont produites par Statistique Canada. Nous sommes conscients que les données financières produits par les divisions sectorielles autres que la DFP sont généralement moins détaillées que celles qui seront nécessaires au SSFPS et que, dans certains cas, elles ne sont pas conformes aux principes et à la classification susceptibles d'être employés dans le nouveau système. Il semble donc logique de proposer que ces autres divisions soient chargées de produire, dans leur champ actuel d'observation, des statistiques destinées au SSFPS. De plus, ces champs d'observation pourraient être étendus à tout élément du secteur public pour lequel Statistique Canada ne produit actuellement aucune statistique détaillée identifiable, c'est-à-dire distincte des grands agrégats incorporés au système des comptes nationaux.

Cependant, même s'il est peut-être justifié, d'un certain point de vue, de s'en remettre à Statistique Canada pour la production de toutes les statistiques financières du secteur public, puisque c'est cet organisme qui a proposé ce projet, il vaut la pein de voir si un système de production

plus décentralisé ne pourrait pas être plus efficace et, à terme, plus utile. Par exemple, aucune province (ou territoire) ne présente actuellement son budget ou ses comptes publics conformément au SGF. Toutefois, les fonctionnaires des ministères provinciaux des finances procèdent à une conversion approximative de leurs données budgétaires et financières effectives dans le cadre du SGF afin qu'elles soient incorporées au "livre vert", le recueil de statistiques sur lequel s'appuient les gouvernements fédéral et provinciaux dans leurs entretiens de nature financière. Par ailleurs, d'autres ministères provinciaux et territoriaux produisent des statistiques financières, pour divers éléments du secteur public, à un niveau beaucoup plus fin que celui envisagé pour le SSFPS.

Aussi proposons-nous qu'on envisage la possibilité de confier la production des données du SSFPS, jusqu'au niveau d'agrégation provincial-territorial, aux diverses provinces et aux territoires, tandis que la production de données fédérales, leur regroupement et l'exploitation générale du système resteraient du ressort de Statistique Canada. Un système de ce genre existe déjà à l'état de prototype dans l'administration fédérale. Les ministères utilisent un double système de codage qui leur fournit des chiffres extrêmement détaillés pour leurs besoins internes et des données plus agrégées pour la DFP. On pourrait faire valoir qu'un système décentralisé de ce genre obligerait les provinces et territoires à engager de fortes dépenses pour se doter des ressources et des compétences qu'elles ne possèdent pas à l'heure actuelle. Inversement, le choix d'un mode décentralisé de traitement accroîtrait notablement les capacités de production statistique de ces administrations. Naturellement, cette

décentralisation ne se ferait pas du jour au lendemain mais, tout comme les autres tâches que comporte l'élaboration du SSFPS, elle pourrait être définie dès le départ comme l'un des objectifs à terme du projet.

5. Autres tâches

Pour mener à bien les tâches qui viennent d'être décrites et régler les questions qu'elles soulévent, il faudra probablement un an et demi à deux ans, au minimum. La mise au point des mécanismes de traitement des données, les décisions à prendre sur le moment où les divers éléments du SSFPS deviendront opérationnels et la révision rétroactive des séries existantes ou leur rattachement au SSFPS sont des questions qui nécessiteront ultérieurement un examen approfondi. Il importera cependant d'en tenir compte lorsqu'on adoptera, dans un avenir proche, des décisions et des mesures qui, à court terme, influeront sur ces questions.

Annexe A le cadre principal